



# Samplanering

– hinder och möjligheter

Anna Hedman

Fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds-  
och jordbruksvetenskap, SLU Alnarp  
Landskapsarkitektprogrammet  
2010-03-26

**SLU Fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap**

Program/utbildning:	Landskapsarkitektprogrammet
Examen:	Kandidatexamen
Titel:	<b>Samplanering</b> – hinder och möjligheter: <b>Cooperative planning</b> - obstacles and opportunities
Ämne:	Landskapsplanering
Nyckelord :	regional planering, samverkansorgan, hållbar utveckling, mellankommunal planering, planeringsstrategier, regionsförstoring, Europeiska Landskapskonventionen, RUP, EU
Författare:	Anna Hedman
Handledare:	Gunilla Lindholm, Område Landskapsplanering, SLU Alnarp
Examinator:	Erik Skärbäck, Område Landskapsplanering, SLU Alnarp
Kurskod:	EX0378, Skriva om landskap, 15 hp, C-nivå
Ort, månad, år:	Alnarp, april, 2010
Serie:	Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten

Bilden på framsidan illustrerar de regioner och samverkansorgan styrda områden som finns i Sverige idag. (Anna Hedman, mars 2010.)

# Sammandrag

I Sverige är kommunerna ansvariga för planeringen genom det kommunala planmonopolet. I och med att människor blir allt mer rörliga suddas gränserna också ut allt mer. Kommunerna tvingas ändra sina rutiner och se på exempel, för att lära sig hur planeringen över gränser går till. Flera faktorer och aktörer på lokal, regional, och nationell nivå påverkar hur den regionala planeringen ser ut. I landskapssammanhang är det en nödvändighet att planera över gränser, och efterfrågan av planeringsstrategier över gränser väcker behovet av större regioner, där gemensamma strategier kan ange ramarna.

Genom studier av litteratur som tar upp exempel på regionalplanering i olika skalor och definitioner av aktörer och begrepp, ges i den här uppsatsen en bild av hur regional planering fungerar idag. Litteraturen är hämtad från EU-parlament, Sveriges Regering och Riksdag samt både statliga verk och andra organisationer som beskriver sina och andras roller inom planering som försiggår över gränserna.

Nyckelord: regional planering, samverkansorgan, hållbar utveckling, mellankommunal planering, planeringsstrategier, regionsförstoring, Europeiska Landskapskonventionen, RUP, EU

# Abstract

In Sweden, municipalities are responsible for planning by the municipal planning monopoly. The fact that people are becoming increasingly variable makes the boundaries more and more vague. Municipalities are forced to change their routines, and look at examples to learn how the cooperative planning is made. A number of factors and actors at local, regional, and national level affect how the regional planning works. The landscape context, makes it a necessity to plan across borders, and demands of planning strategies across borders raises the need for larger regions, where united strategies can set the framework. Through the study of literature that deals with examples of regional planning in different scales, and definitions of operators and concepts, this paper shows how regional planning works today. The literature is taken from the EU parliament, the Government and Parliament of Sweden, and both government agencies and other organizations describing their and others roles in the planning that goes on across borders.

# Förord

Denna uppsats behandlar planering som äger rum över gränser. Den tar upp vad regional planering innebär i olika skalor, vilka konsekvenser planering på regional nivå kan ha, och vilka erfarenheter som finns idag.

Uppsatsen skrivs som ett självständigt arbete vid LTJ, SLU.

Jag vill tacka Marit, Anja och Johanna, mina stöd, bollplank och vänner som följt mig i arbetet med den här uppsatsen.

Ett tack vill jag också sända till min handledare Gunilla Lindholm som hjälpt mig strukturera och binda ihop arbetet.

Malmö, mars 2010

Anna Hedman

## Innehållsförteckning

<b>Sammandrag .....</b>	<b>3</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>4</b>
<b>Förord .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>7</b>
1.1. Bakgrund och frågeställningar .....	7
1.2. Mål och syfte.....	8
1.3. Material, metod och Litteratur.....	8
1.4. Avgränsning .....	8
<b>2. Regional planering .....</b>	<b>9</b>
2.1. Vad är regional planering? .....	9
2.2. Varför ha regional planering?.....	11
2.3. Konsekvenser av regionsförstoring .....	12
<b>3. Samverkansformer i olika skalor .....</b>	<b>13</b>
3.1. Internationell samverkan.....	13
3.1.1 Kommittéer, kommissioner och konventioner .....	13
3.1.2. Södra Östersjön, gränsöverskridande samarbetsprogram 2007-2013 .....	15
3.2. Nationell samverkan.....	15
3.2.1. Regering och Riksdag med flera .....	15
3.2.2. Exempel på nationell nivå .....	16
3.3. Regional samverkan .....	17
3.3.1. Vad är en RUP .....	17
3.3.2. Självstyrelseorgan .....	17
3.3.3. Kommunala samverkansorgan/kommunalförbund .....	20
3.3.4. Nämnder och Avtal .....	22
3.3.5. Lokala projekt.....	24
<b>4. Diskussion .....</b>	<b>26</b>
4.1. Landskapet i regional planering .....	26
4.2. För vem är regional planering?.....	27
Regionfrågan utreds vidare.....	27
<b>Referenser.....</b>	<b>29</b>
Lagar, förordningar och utlåtanden .....	33

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund och frågeställningar

*"Sverige ratificerade i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse"* (Häggroth, 2005, sid 9). Med tiden har det här kommit att innebära att kommunerna har ansvar för skola och social verksamhet, fysisk planering och tekniska tjänster samt kultur- och fritidsverksamhet (Häggroth, 2005, s 15).

Inför kursen Projekt 3 som gavs våren-2010 på Landskapsarkitekturprogrammet i Alnarp presenterades Eslöv som platsen där projektet skulle utföras. I Eslövs kommuns presentation av sig själva påtalades svårigheter i samarbetet över kommungränser och jag började fundera om det verkligen inte finns någon plan för hur ett sådant samarbete ska fungera. Jag såg detta som exempel på att den planering som angår två eller flera kommuner, inte har mycket stöd och blev intresserad av hur planering i olika skalnivåer sker.

Boverket beskriver den fysiska planeringen som en uppgift främst för kommunerna. Vid planeringsfrågor som får konsekvenser över kommungränser kan regeringen utse ett regionplaneorgan som ansvarar för arbetet.

I samband med implementeringen av Europeiska Landskapskonventionen blir det intressant att se hur en planeringssamverkan fungerar med ett landskapsperspektiv. Hur samverkan fungerar mellan kommuner med planmonopol och regionala organ med mer övergripande planeringsstrategier.

*Vad är regional planering?*

*Vilka faktorer påverkar regional planering idag?*

*Vilka redskap/verktyg finns att tillgå för kommunerna vid mellankommunal planering?*

Det är frågor jag ämnar besvara i den här uppsatsen.

## 1.2. Mål och syfte

En ratificering av den Europeiska landskapskonventionen innebär bl.a. att landskapsperspektivet ska införas i planeringen, men ofta förutsätts samverkan över administrativa gränser.

**Målet** med den här uppsatsen är att ge en bild av vad begreppet *regional planering* innebär och redovisa för några planeringsverktyg som finns för planering på regional nivå i Sverige idag, samt visa exempel på hur de tillämpas.

**Syftet** med uppsatsen är att kunna applicera kunskapen om hur planeringen på regional nivå går till på framtida planeringsuppdrag i mitt yrke som landskapsarkitekt, samt att få en uppfattning om vad det finns för visioner om hur den kan ske i framtiden.

Informationen som synliggörs i den här uppsatsen riktar sig till studenter som lik- som jag själv är intresserade av att få en inblick i ämnet samt övriga intresserade.

## 1.3. Material, metod och Litteratur

Undersökningsarbetet grundar sig på litteraturstudier i ämnet regional planering där mycket av informationen är hämtad hos Boverket och Regeringen. Vidare information har hämtats från referenslistor i material och rapporter från ovanstående verk.

För att få en bredare bild av ämnet och inte riskera att helt gå på Sveriges regering linje om vad begreppet regional utveckling innebär har information även hämtats från EU-nivå. Sökningar efter material i de elektroniska databaserna CAB och Google Scholar har gjorts, vilket inte resulterade i något användbart material.

## 1.4. Avgränsning

Den här studien av regional planering vill visa på olika sätt ett regionalt samarbete kan gå till. Exempelen som undersökts skiljer sig åt i skala och geografiskt läge eller plansamverkan, men täcker inte alla frågor ett regionalt plansamarbete skulle kunna handla om.



## 2. Regional planering

### 2.1. Vad är regional planering?

Det här avsnittet ger en förklaring till vad regional planering innebär, och vad bakgrunden till regional planering är, varför den behövs.

Ett populärt begrepp som stöts på i mer eller mindre alla professionella planeringssammanhang idag är *Hållbar utveckling*. Så är även fallet inom regional planering. Främjandet av en regional tillväxt med utarbetning av regionala utvecklingsprogram är en av orsakerna till att en regional planering efterfrågas (SFS 2007:713). Naturvårdsverket framhåller att *"Det finns ett behov av att utveckla samverkan mellan bland annat länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan för att nå ökad effektivitet i det regionala hållbarhetsarbetet."* (Naturvårdsverket, 2007a, s 8) Naturvårdsverket (2007a, s 18) påpekar också att exempel där konflikter uppstår i planeringssamverkan är just där miljömål möter mål för regional tillväxt.

I Sverige ligger huvudansvaret för den fysiska planeringen på kommunerna som enligt Plan och Bygglagen ska uppdatera översiktsplaner och tillhandahålla detaljplaner över sina respektive kommuner. När översiktsplaner skapas som en del i en större struktur ska hänsyn tas till angränsande kommuner, och i en del fall krävs planeringssamverkan över administrativa gränser (Boverket, 2005c, s 34). Efterfrågan att planera över gränser väcker behovet av större regioner med gemensamma planeringsramar som delvis är ett svar på arbetsmarknadens efterfrågan och ett sätt att se till möjligheterna för den enskilde individen (Ullstad, 2008, s 38).

Ullstad (2008, s 46) beskriver den regionala planeringen som en plan vilken ska hjälpa att styra planering av kommunikationer, gemensamma verksamheter och bostadsbehov och inte som ett redskap som ska styra hur utformningen av den enskilda staden ska se ut. I staden menar Ullstad (2008, s 26) att det är stadsarkitektens uppgift att se värden och kvalitéer som en helhet, och att lyfta och samordna initiativ och idéer utifrån de politiska besluten.

För att den regionala planeringen ska fungera är samverkan mellan olika nivåer och sektorer i samhällsplaneringen en förutsättning (Boverket, 2005c, s 9). En förutsättning för att den fysiska planeringen på regional nivå ska fungera är att det i arbetet med regionala utvecklingsprogram ingår personer med kompetens inom området såsom landskapsarkitekter, arkitekter och fysiska planerare (Boverket, 2005c, s 31). Det faktum att Sverige har en jordbruksminister, men ingen stadsbyggnadsminister påpekas av Ullstad (2008, s 63-64) och han drar slutsatsen att vi saknar en nationell stadspolitik, något han anser behövs. Vidare konstaterar Ullstad (2008, s 23) att *"... det regionala perspektivet är försummat i Plan- och Bygglagen."* (Ullstad, 2008, s 23)

Enligt Plan och Bygglagen, (SFS 1987:10, 7§) ska alla kommuner ha en översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanen ska ge vägledning i frågor som rör markanvändning, utveckling och bevarande, riksintressen och den ska även ta upp miljö kvalitetsnormer. Den är inte juridiskt bindande, och innehåller inga krav på allmänna intressen, miljö- och riskfaktorer eller riksintressen (SFS 1987:10, 7§).

Detaljplanen ska innehålla plankarta och planbeskrivning samt genomförandebeskrivning. Detaljplanen är juridiskt bindande. Områdesbestämmelser kan skrivas där ingen detaljplan finns, och formuleras med stöd i översiktsplanen (SFS 1987:10, 7§).

Järnvägar och vägar sträcker sig över flera olika kommuner och län, men det är inte bara i fråga om infrastruktur det finns behov av regional planering. Boendefrågor, kommunikation – kollektivtrafik är andra områden där planering i ett vidare perspektiv kan vara fördelaktigt (Boverket, u.å.).

När fysisk planering över kommungränserna sker idag kan ett så kallat regionalplaneorgan utses av regeringen som ansvarar för arbetet, om inte en samordning kommer till stånd på annat sätt. Ett regionalplaneorgan kan bildas av kommunalförbund eller så kan regeringen förordna att organet bildas av de berörda kommunerna. Regionplaneorganet kan anta en regionplan, vilken gäller i högst sex år, som ska ge vägledning i frågor som rör översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (Boverket, 2008a, s 40-41).

Det är självstyrelseorganet som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet i de regioner som har sådana, men finns inget självstyrelseorgan ligger ansvaret på länsstyrelsen (SFS 2007:713). Oavsett om det finns självstyrelseorgan eller inte, så har Länsstyrelsen ansvaret för att "*... främja länets utveckling, noga följa länets tillstånd och underrätta regeringen om viktiga förhållanden och händelser.*" (Boverket, 2005c, s 23) Länsstyrelserna har också ansvar för att ta fram vägledande planeringsunderlag (Boverket, 2005c, s 26). Uppföljning av regionala serviceprogram och riktlinjer ansvarar tillväxtverket för (Tillväxtverket, 2009a).

## 2.2. Varför ha regional planering?

Att styra planeringen från regional nivå leder till ökad konkurrenskraft och ökad attraktionskraft genom fokusering på specifika kompetensområden (NUTEK, 2005, s - förord). Ansvarskommittén (2007) fastställer att områden där det är tydligt fördelaktigt med samverkan i större enheter är bl.a. inom plan- och byggsektorn och inom miljöverksamhet, då den specialistkompetens som behövs kan anlitas i större utsträckning än om alla små enheter skulle jobba själva (SOU 2007:11, s 122).

I frågor som rör bostadsförsörjning, kommunikationer, större serviceanläggningar (handelsplatser), energi- och avfallsanläggningar och grönsstruktur är det viktigt med samarbete mellan grannkommuner, där man behandlar frågorna ur ett regionalt perspektiv. Översiktsplanerna ska ta upp frågor som de här, men i de flesta kommuner idag finns inte en tillräckligt tydlig kommunal strategi för utvecklingen för att de ska kunna användas i ett regionalt sammanhang (Boverket, 2007, s 10).

Boendemiljön är idag i allt större utsträckning den faktor som främst avgör var människor väljer att bosätta sig. En minskande andel flyttningar beror på arbetsmarknadsskäl, vilket gör att bostaden blir utgångspunkt för individens arbetsmarknadsregion. Brist på bostäder är ett hot mot tillväxten, och trots detta faktum är det ovanligt med samarbeten mellan kommunerna vad gäller boendefrågor (Boverket, 2005c, s 39). Ett exempel på samverkan i boendefrågor är SSSV- Samverkan Skåne Sydväst där tio kommuner ingår (Boverket, 2005c, s 40).

Då det i växande regioner är snabba kommunikationer via regional spårbunden trafik som är det viktigaste kommunikationsmedlet bör denna planering alltid behandlas i ett regionalt perspektiv enligt Ullstad (2008). Ullstad (2008) anser också att det även i lokalområdet är viktigt att kommunikationerna ses över, då de flesta bilresorna är under 5 km. En samverkan behövs alltså även på den lokala nivån i alla frågor som lyder under stadsplanering (Ullstad, 2008, s 43). Ullstad (2008, s 43) anser att stadsfunktioner hör hemma i staden, och pekar på placeringen av stadsfunktioner som villamattor och stormarknader på landet, vilka visar på bristande planering i det långa loppet.

Naturvårdsverket (2007a, s 15) talar om positiva effekter av tvärsektoriella samarbeten på regional nivå. De nämner bl.a. att myndigheterna blir mer samkörda och lämnar samma svar till markägare, brukare och andra berörda i större utsträckning än om de inte har ett fungerande samarbete.

*"För varje samverkansprojekt som lyckas blir det lättare att starta nya."*  
(Naturvårdsverket, 2007a, s 15)

## 2.3. Konsekvenser av regionsförstoring

Boverket menar att regionförstoring är viktig för tillväxten, men ifrågasätter konsekvenserna av förstoringen (Boverket, 2005b, s 20).

Arbetsmarknadsförstoringen, som är en följd av regionsförstoringen ger konsekvenser för samhället, och Boverket (2005b, s7-22) beskriver att större regioner med förbättrade kommunikationer innebär större pendlingsavstånd, eftersom även arbetsmarknaden rent geografiskt blir större. Kollektivtrafiken kan inte alltid utvidgas om inte befolkningsunderlaget är tillräckligt, och då återstår bilen som transportmedel. Det ökade antalet bilresor genererar miljöproblem, både i form av utsläpp samt av de barriärer som de stora trafiklederna utgör. Pendlingen ger konsekvenser för familjelivet både med tanke på tid med familjen och ekonomiska aspekter. En regionsförstoring innebär alltså inte bara att göra ett område större geografiskt utan regionen måste även uppnå funktionalitet.

Andra frågor som påverkas av regionsförstoringen är brukarinflytande i boende och samhällsfrågor. När människor lägger mer tid på pendling har de mindre tid att påverka i samhället. Regionsförstoringen innebär också att människor kan välja var de vill bo och arbeta, vilket ökar behovet av service, kultur och rekreationsmiljöer även på mindre orter. Risken finns annars att små orter på landsbygden blir till sovstäder (Boverket, 2005b, s 13).



*Bild. Staden möter landsbygden (av författaren)*

### 3. Samverkansformer i olika skalor

I det här avsnittet följer en presentation av aktörer och verktyg inom regional planering. En förklaring till hur aktörer samarbetar och fungerar ges genom exempel på olika planeringssamarbeten. Frågor som berörs i regional planering över länder tas upp. I slutet av kapitel 3 finns en sammanställning i tabellform av faktorer och aktörer som är verksamma inom planering i samverkan, och under avsnittet 3.3 finns en tabell över de självstyrelse- och samverkansorgan som idag finns i Sverige. En del av dessa organ tas inte upp i texten, utan sammanfattas endast i tabellen.

Exempel på europeisk samplanering är ESDP (European Spatial Development Perspective), som arbetar med att förbättra samarbetet mellan sektorer. Genom bl.a. ESPON (European Spatial Planning Observation Network) och EU:s strukturfonder är det möjligt för t. ex kommuner att söka pengar för innovativa planeringsuppgifter (EU-lagstiftningen, 2004).

*"De regioner som kan erbjuda de bästa förutsättningarna för företag och människor har de bästa framtidsutsikterna"* (Sören Häggroth, 2005, s 23).

#### 3.1. Internationell samverkan

Inom den kommande sjuårsperioden har Sverige tilldelats 10 miljarder kronor från ERUF, Europeiska Regionala Utvecklingsfonden. Pengarna fördelas av Tillväxtverket i program som arbetar med regionalt utvecklingsarbete över gränserna. Exempel är South Baltic programmet, Östersjöprogrammet och Botnia-Atlantica programmet, vilka alla har tillväxtfrågor som sin huvudprioritet (Regeringskansliet, 2009).

##### 3.1.1 Kommittéer, kommissioner och konventioner

###### *Regionkommittén:*

Rådgivande organ inom EU som jobbar för att minska klyftorna mellan EU:s medlemsländer i frågor som rör sammanhållningspolitik, grannskapspolitik och transporter, miljö och folkhälsa, kultur och utbildning, grundläggande rättigheter mm. (Regionkommittén, 2009, s 7 ). Kommittén gynnar flernivåstyre och jobbar för att de nästan 95000 lokala och regionala förvaltningarna inom EU ska delta i större utsträckning i EU:s beslutsfattarprocess (Regionkommittén, 2009, s 18 ).

###### *Europeiska kommissionen*

Utarbetar förslag till nya EU-lagar, och ansvarar för genomförandet av EU-parlamentets och rådets beslut (Europeiska kommissionen, 2010).

###### *Landskapskonventionen*

Konventioner är avtal som sluts mellan stater och landskapskonventionen är ett avtal mellan Europarådets medlemmar som Sverige skrivit på, men ännu inte

ratificerat. I Sverige lämnade Riksantikvarieämbetet rapporten *Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige* 2008, och regeringen anser att konventionen bör ratificeras utan författningsändringar. Beslut i frågan väntas i början av 2010 (Riksantikvarieämbetet, 2010).

Landskapskonventionen syftar till att övervaka förändringar i landskapet och sätta upp mål för utvecklingen av landskapet, den ska fungera som riktlinjer för skydd, förvaltning och planering i landskapet, samt organisera europeiskt samarbete i landskapsfrågor. Vid en ratificering av konventionen förbinder sig Sverige bland annat att i lag erkänna landskapet och att främja utbildning för specialister inom landskapsvärdering och landskapsförvaltning, att kartlägga sina egna landskap och utarbeta mål för landskapskvalitet. Landskapskonventionen upprättades år 2000 i Florens och trädde i kraft 2004, då tillräckligt många länder ratificerat den (Riksantikvarieämbetet, 2008). Idag har 29 länder ratificerat konventionen, vilket Riksantikvarieämbetet (2008, s 5) tolkar som att det "... finns en bred enighet om landskapets betydelse." Samt att det finns ett behov av sektorsamordning som kan uppnås inom ramen för konventionen.

Goda exempel som kan fungera som förebilder för andra inom konventionens landskapspolitik kan belönas med Europarådets landskapspris som är en hedersbetygelse vilken för första gången delades ut på Europarådskonferensen i Alnarp hösten 2009 (Riksantikvarieämbetet, 2009b).

Landskapskonventionen ökar enligt Riksantikvarieämbetet (2008, s 15) möjligheten att nå de nationella miljömålen då den sätter det samlade landskapet i fokus och förordar att alla intressen avvägs och inga enskilda intressen ska ta över. Riksantikvarieämbetet (2008, s 15-16) tror inte att några större ekonomiska belastningar behöver tynga stat, kommuner eller privata aktörer i och med att Sverige förbinder sig att fullfölja punkterna i konventionen, eftersom vinsterna av förbättrad samordning väger upp för investeringarna som behövs göras i ett initialt skede.

Riksantikvarieämbetet (2008, s 9) föreslår också att ett särskilt råd ska tillsättas med ansvar för samordning och uppföljning av landskapsfrågorna i den nya landskapspolitiken som konventionen skapar ett behov av att införa i Sverige. Vidare föreslår de att alla län eller regioner tar fram regionala landskapstrategier, som stöd för utveckling av landskapsfrågorna i regionala utvecklingsprogram (RUP) (Riksantikvarieämbetet, 2008, s 9-10).

Landskapskonventionen förbereder oss på framtida utmaningar inom frågor som rör klimatet, energipolitiken och landskapet, konsumtionsmönster och ekologiska fotavtryck i landskapet. Nödvändigheten av att se, inte bara på utvalda och skyddade områden i landskapet, utan också väga in och värdera vardagslandskapet framförs i konventionen (Riksantikvarieämbetet, 2008, s 17). Landskapets införande i grundlagen "... skulle ge landskapsperspektivet samma status som hållbar utveckling" (Riksantikvarieämbetet, 2008, s 27).

Landskapskonventionen säger inte vem som ska göra vad för kartläggning, skydd, förvaltning och planering i landskapet, men att arbetet ska göras av berörda parter. I Sverige har länsstyrelserna en samordnande roll, och de är också skyldiga att tillhandahålla planeringsunderlag där sådana efterfrågas. Att

länsstyrelserna tillsammans med centrala myndigheter ska komma att ha en betydande roll även i arbetet med att förverkliga punkterna i konventionen i Sverige är en tolkning av Riksantikvarieämbetet (Riksantikvarieämbetet, 2008, s 46-47).

### 3.1.2. *Södra Östersjön, gränsöverskridande samarbetsprogram 2007-2013*

Programmet har som mål "*Att förstärka den hållbara utvecklingen i Södra Östersjön genom gemensamma aktiviteter som ökar områdets konkurrenskraft samt stärker integrationen mellan människor och institutioner.*" (South Baltic Programme, oå). Ekonomiska medel kommer huvudsakligen från ERUF, Europeiska Regionala utvecklingsfonden. Länder runt södra Östersjön, Sverige, Danmark, Tyskland, Litauen, Polen kan söka medel från programmet för arbete inom frågor som rör tillväxt och konkurrenskraft samt attraktivitet och gemensam identitet, exempel kan vara arbete med transporter och miljöfrågor (South Baltic Programme, oå).

## 3.2. Nationell samverkan

### 3.2.1. *Regering och Riksdag med flera*

#### *Regering och Riksdag*

Häggroth (2005, s 75) menar att staten är ytterst ansvarig för den regionala planeringen eftersom de tillhandahåller de ekonomiska medlen genom olika statliga myndigheter. Myndigheter deltar dock i liten omfattning i tillväxtprogrammen vilket enligt NUTEK (2008, s 8) beror på oklara uppgifter.

En ny förordning om regionalt tillväxtarbete trädde i kraft den första januari 2008 med en beskrivning av statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet som innefattar bland annat att myndigheterna inom sina verksamhetsområden ska "*... verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås.*" (SFS 2007:713, sid 3), och "*prioritera myndighetsgemensamma insatser i det regionala tillväxtarbetet...*" (SFS 2007:713, sid 3).

#### *SKL- Sveriges kommuner och landsting*

En arbetsgivar- och intresseorganisation med förtroendevalda representanter från Sveriges kommuner, landsting och de två regionerna Skåne och Västra Götaland. En politiskt styrd organisation som ser som sitt uppdrag att "*...ge kommuner och landsting bättre förutsättningar för lokalt och regionalt självstyre...*" med visionen att utveckla välfärden (SKL, 2005).

#### *Ansvarskommiteén*

En stor statlig utredning, 2003-2007, med uppdrag att analysera dagens samhällsorganisation och utifrån dessa analyser lämna betänkanden om eventuella förändringar som krävs i uppgiftsfördelning och struktur för att klara framtida utmaningar (Regeringskansliet, 2007).

#### *Tillväxtverket*

Jobbar med att stärka företagandet och verkar för ett konkurrenskraftigt näringsliv, nationellt och inom EU. Tillväxtverket delar in Sverige i fem regionfamiljer utifrån liknande utvecklingsförutsättningar. Indelningen hjälper dem att jämföra regionerna i landet (Tillväxtverket, 2009d).

*NUTEK*-verket för näringslivsutveckling, var en nationell myndighet, nu har verksamheten tagits över av Tillväxtverket.

#### *Boverket,*

är myndigheten för boende- och planeringsfrågor i Sverige, underställd miljödepartementet, inom vilken det finns flera enheter. Den enhet som behandlar regional planering är Stads-och Regionenheten under Samhällsbyggnadsenheten. Boverkets uppgifter består i att utveckla nya planeringsmetoder, analysera och utvärdera nuvarande förhållanden och ta fram föreskrifter inom byggande och planering samt föreslå förändringar i lagstiftningen (Boverket, 2009).

#### *Riksantikvarieämbetet*

*"Riksantikvarieämbetets har till uppgift att stärka kulturarvets ställning som en positiv kraft i utvecklingen mot ett demokratiskt och långsiktigt hållbart samhälle."* (Riksantikvarieämbetet, 2009a)

### **3.2.2. Exempel på nationell nivå**

På nationell nivå styrs samverkansplanering av nationella strategier och miljömål tillsammans med PBL och Miljöbalken.

Projektet *Bostadsläget i Öresundsregionen* var ett samarbetsprojekt med syfte att kartlägga bostadsläget i regionen och att skapa en dialog mellan aktörerna. Medverkande i projektet har varit kommuner och kommunförbund i Skåne, Region Skåne och Region Hovedstaden, Statens Byggeforskningsinstitut, Sveriges Byggindustrier Region Syd m. fl. Frågor som behandlats i projektet är byggande, boende och planering, som har diskuterats av deltagarna under en rad temaseminarier under det året projektet pågick.

*"En välfungerande bostadsmarknad är en grundläggande förutsättning för både välfärd och tillväxt."* (Länsstyrelsen i Skåne län, 2009, ingång) Samarbetet avslutades i september 2009, men ett fortsatt samarbete är välkommet (Länsstyrelsen i Skåne län, 2009, s 55). Boverket beskriver också hur kommunikationsstrukturer med kollektivtrafik bör samordnas med bostadsplaneringen i ett regionalt perspektiv (Boverket, 2005c, s 42).



### 3.3. Regional samverkan

1997 startades i Sverige försöksverksamheter med ökat regionalt självstyre, och 2001 öppnade regeringen för möjligheten att bilda kommunalförbund på regional nivå (Regionförbundet Södra Småland, u.å.). Det finns olika sorters samverkansformer mellan kommuner och nedan följer en beskrivning av några som kan beröra fysisk planering eller frågor däromkring. I slutet av det här avsnittet finns en sammanställning i tabellform av Sveriges 16 självstyrelse- och samverkansorgan som tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen.

Svealandsbanan är ett exempel på utvecklingen av kollektivtrafiken och dess betydelse för god regional utveckling, både ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Pågatågen i Skåne är ett annat som ger människor i regionen större utbud av arbete och utbildning i och med att resan blir snabbare och enklare. I glest befolkade områden kan kommunernas samhällsbetalda resor som skolskjuts och färdtjänst samordnas med linjetrafiken, så har skett i Ockelbo (Boverket, 2005c, s 33-34).

#### 3.3.1. Vad är en RUP

*"7 § Det regionala utvecklingsprogrammet ska utgöra en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Utvecklingsprogrammet binder samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling och underlättar samverkan mellan länen. Det regionala utvecklingsprogrammet ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser."* (SFS 2007:713, s 2) Utvecklingsprogram ska upprättas efter analys av olika utvecklingsförutsättningar i länen och ska innehålla en plan för uppföljning och utvärdering (SFS 2007:713).

En RUP fungerar som paraplydokument för regionen/länet, och som underlag mot vilket beslut kan tas i fråga om fördelning av statliga pengar samt att det kan ge vägledning vid regional utveckling. Den ska ge en möjlighet till att få fram gemensamma visioner och öppna upp för bättre samspel mellan olika sektorer (Boverket, 2005a, s 28). En RUP berör ekonomi, sysselsättning, miljö, social utveckling, och utgör en grund för regionala och lokala handlingsprogram. (Region Skåne, 2009b, s 21)

#### 3.3.2. Självstyrelseorgan

Regionkommunerna övertar landstingens uppgifter med en stor del i hälso- och sjukvård men det ingår även i regionkommunernas uppgifter att utarbeta och besluta om RUP, och annan regional planering. Självstyrelseorgan är direktvalda och har beskattningsrätt (Staaf Kristoffer, 2009, s 4) .

### *Region Skåne*

bildades 1999, men har ingått i försöksverksamheten med ökat regionalt självstyre som startades på initiativ av regeringen 1997. Regionen består av 33 kommuner och har ca 1 215 000 invånare. Regionfullmäktige med 149 ledamöter styr regionen som har 33000 anställda. Regionkommun bildas permanent från och med valet 2010. (Staaf Kristoffer, 2009, s 15)

Skånes nuvarande regionala utvecklingsplan, som antogs 2009, bygger på det utvecklingsprogram som antogs 2004. Planen inbegriper utmaningar som att utöka infrastrukturen utan att bilda nya barriärer, att hitta en balans mellan exploatering och utveckling av jordbruket, och i exploateringen också säkerställa gröna värden. Hanteringen av klimatförändringarna med ökad nederbörd och stigande havsnivå behandlas också. Tanken är att koppla ihop kommunernas översiktliga fysiska planering och deras regionala utvecklingsfrågor (Region Skåne, 2009b, s 18-21).

Man har anammat vurmen för det gröna i dagens samhälle och ser i Skånes regionala utvecklingsplan till forskning i området som visar på naturupplevelsers positiva effekter på kreativitet, inlärningsförmåga, stressåterhämtning och tillfriskning. Dessa aspekter ökar det ekonomiska värdet av grönstrukturen på längre sikt. Allemansrättsliga frågor är något som kan komma att tas upp i planen framöver, då Skåne lider brist på allemansrättslig mark (Region Skåne, 2009b, s 6-7)

Punkter i Skånes Regionala utvecklingsprogram 2004-2016:

- " *Skåne ska vara en ledande kunskapsregion*
- *Delaktigheten ska öka och utanförskapet måste minska*
- *Minskad miljöpåverkan samt klimatanpassning*
- *Skånes tillgänglighet ska utvecklas*
- *Integrationen i Öresundsregionen måste öka"*

(Region Skåne, 2009a, s 16).

I en av bilagorna till programmet finns en SWOT-analys vilken redogör för styrkor och svagheter, möjligheter och hot inom regionen där exempel på styrkor är det geografiska läget, goda utbildningsmöjligheter och att det finns flera stora tillväxtområden samt en stark ställning inom miljöteknik. Exempel på svagheter är hög arbetslöshet och låg utbildningsnivå utanför storstadsområdet samt hög miljöbelastning. Några möjligheter som listas är att en stor arbetskraftsreserv finns och möjligheter till utveckling av spetskompetenser (bioteknik, livsmedel mm). Bland hoten nämns klimatförändringarna, konkurrens om arbetskraft, och att utbyggnaden av samhället tar värdefull jordbruksmark och natur i anspråk (Region Skåne, 2009a, s 54-55). Det finns flera sektorsprogram som kan kopplas ihop med utvecklingsprogrammet vilka mer ingående tar upp olika frågor. Några av dessa är *Strategi för en grön struktur i Skåne* av Region Skåne, *Skånes miljöhandlingsprogram* av Länsstyrelsen och *Tågstrategi 2008-2030* av Region Skåne (Region Skåne, 2009a, s 56-57). Programmets bilagor innefattar också analyser av dagsläget i regionen samt hur utvecklingen sett ut under åren. Några av frågorna som redovisas är befolkningsutveckling, tillgänglighet och tillväxt inom näringslivet (Region Skåne, 2009a, s 58-68).

### *Västra Götalandsregionen*

bildades 1999 genom en sammanslagning av tre Landsting. Regionen består av 49 kommuner och har ett invånarantal på ca 1 558 000 invånare.

Regionfullmäktige består av 149 ledamöter och har 50 000 anställda. Regionen får det regionala utvecklingsuppdraget permanent 2011, efter att ha ingått i en försöksperiod sedan 1999. (Staaf Kristoffer, 2009, s 21) En utredning pågår om Västra Götaland – Värmland ska bilda region, detta kan tidigast ske 2014 (Västra Götalandsregionen, 2009).

### *Region Halland*

bildades 2003 av kommunerna Kungsbacka, Varberg, Falkenberg, Hylte, Halmstad och Laholm samt Landstinget i Hallands län. Invånarantalet är ca 291 000. Från och med valet 2010 är regionen beviljad att tillsammans med landstinget bilda regionkommun och den nya organisationen träder i kraft 2011 (Staaf Kristoffer, 2009, s 12).

År 2007 fastställdes av regeringen att Halland var för litet för att få bilda regionkommun. Men Region Halland stod på sig och gjorde en egen utredning. I juni 2008 lämnade regionen in en ansökan om att få bilda regionkommun, av samma typ som Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Beslutet om att Halland ska få bilda regionkommun kom i februari 2010. I regionkommunens uppgifter ingår de uppdrag som landstinget ansvarar för nu, det vill säga, hälso-, sjuk- och tandvård, samt de uppgifter som regionen redan har ansvar för, exempelvis näringslivsutveckling, infrastruktur och kommunal samverkan (Region Hallands nyhetsbrev, 2010).

### *Stockholmsregionen*

Är ingen regionbildning enligt lag och frågan är uppe huruvida Stockholmskommunerna ska bilda region eller inte. Stockholms läns landstingskommun har befogenhet enligt en speciallagstiftning att ta hand om utrednings- och samordningsverksamhet som annars vilar på en regionbildning (SFS 1987:147). RUF - regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, är både RUP och fysisk regionplan som antagits enligt ovanstående lagstiftning (Boverket, 2005b, s 139).

Kommunstyrelsen i Stockholm (2009) visar på flera åsikter och synpunkter på en eventuell regionsbildning i Stockholms län. Sten Nordin beskriver att Stockholm redan idag ingår i ett flertal kommunala samarbeten, ex är Mälardalsrådet där 65 kommuner i fem län ingår och Stockholms Business Alliance som är ett samarbete mellan 47 kommuner. Stadsledningskontoret menar att en regionsbildning inte behöver vara det samma som en regionsförstoring och effektiv samhällsorganisation för Stockholm och Mälardalsregionens del. Kommunfullmäktige i Stockholm stad anser däremot att det är högst olyckligt att Stockholm som stad och huvudstad inte är delaktig i den regionindelning, diskussion och process som sker över landet. Borgarråden Carin Jämtin (s) och Ann-Margarethe Livh (v) anser att Stockholm bör delas upp i två

regioner, bestående av Stockholms län i en och övriga kommuner i en region (Stockholm stad, 2009).

Beslut om huruvida Stockholmsregionen ska bilda region eller ej, är en fråga som säkerligen kommer att vara aktuell i den närmsta framtiden och det blir en intressant debatt att följa.

### 3.3.3. Kommunala samverkansorgan/kommunalförbund

*" Samtliga län kan bilda kommunala samverkansorgan i form av kommunalförbund enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. Ett sådant samverkansorgan ska driva och samordna det regionala utvecklingsarbetet i länet. Detta under förutsättning att samtliga kommuner är medlemmar i kommunalförbundet. Även landstinget kan vara medlem men detta är inget krav." (Regeringskansliet, 2008)*

Kommunalförbund är en egen myndighet, som styrs av kommunallagen, och kan bildas av två eller flera kommuner/landsting (SOU 2007:11, s 118). I kommunalförbund anförtros förbundsfullmäktige med beslutanderätt. Idag finns ett åttiototal kommunalförbund, framför allt inom räddningstjänst och utbildning. Kommunala samverkansorgan övertar vissa uppgifter från staten och ansvarar för regionala utvecklingsfrågor (Regeringskansliet, 2006).

#### *Gotlands kommun*

har från och med 2003 inrättat ett samverkansorgan som bara består av Gotlands kommun, men ändå lyder under lagen för samverkansorgan (2002:34). Gotland ingick i försöksverksamheten med ökat regionalt självstyre som startade 1997 och Gotland bildar regionkommun från och med valet 2010. Gotlands regionala utvecklingsprogram Vision Gotland listar mål om en välmående befolkning på Gotland och Gotland som *"...en världsledande öregion i miljö- och klimatfrågor"* (Staaf Kristoffer, 2009, s 10).

#### *Kalmar län*

Fossilbränslefri region - här är det länet som utgör en region och fokus ligger på hållbar utveckling med *" en politisk enighet kring mål och strategier"* (Naturvårdsverket, 2007a, s 7). Regionförbundet i Kalmar län var en del av försöksverksamheten med ökat regionalt självstyre, som startade 1997, där även Region Skåne och Gotlands län ingick, och från 1999 även Västra Götalands län (Region Skåne, 2009c). 2002 avslutades försöksverksamheten och förbundet i Kalmar permanentades (Regionförbundet i Kalmar län, 2009).

Organ/ Antal invånare	Antal kommuner	År då det bildades	RUP, år då den antogs	Övergripande mål i RUP
<b>Region Blekinge</b> ca 150 000	5 kommuner & Landstinget Blekinge	Region Blekinge 2001 Kommunalt samverkansorgan 2003	1:a 2002 Nuvarande: 2006	Innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och ökat arbetskraftutbud, tillgänglighet, strategiskt gränsöverskridande samarbete, kultur och turism
<b>Region Dalarna</b> ca 275 000	15 kommuner i Dalarna & Landstinget i Dalarnas län	Kommunalförbundet bildades 2003	Dalastrategin antogs 2006	Betoning av ledarskap, utbyte med omvärlden, Dalarnas särskildhet, konkurrens- och förändringsförmåga i regionen samt ett gott mottagande av människor, kompetens och kapital.
<b>Gotlands kommun</b> ca 57 000	1	Gotlands kommun ingick i försöksverksamhet med utökat regionalt självstyre från 1997, från 2003 är gotland ett samverkansorgan	1:a Vision Gotland 2010 antogs 1995 Nu arbetas med vision Gotland 2025	Välmående befolkning på Gotland och Gotland som "en världsledande öregion i miljö- och klimatfrågor".
<b>Region Gävleborg</b> ca 275 000	regionens tio kommuner & landstinget	2007	2009 antogs ett regionalt utvecklingsprogram (www.regiongavleborg.se)	Prioriteringsfrågor inom regionen är tillväxt och infrastruktur
<b>Region Halland</b> ca 291 000	6 kommuner & Landstinget i Halland län	2003	Halland – bästa livsplatsen är regionens utvecklingsstrategi 2005-2020. (fastställdes 2005)	Tillväxtfrågor, infrastruktur och kommunal samverkan
<b>Jönköpings län</b> ca 335 000	13 kommuner & Landstinget i Jönköpingslän	2005	2008	Ledord: Regionförstärkning, Entreprenörskap, Attraktivitet och Samverkan
<b>Kalmar län</b> ca 234 000	12 kommuner & Landstinget i Kalmar län	var en del av försöksverksamheten som startade 1997. 2002 avslutades försöksverksamheten och förbundet permanentades	Det nuvarande regionala utvecklingsprogrammet fastställdes 2006, det fjärde i ordningen.	Fossilbränsle fritt län år 2030, arbete med att minska klimatpåverkande utsläpp
<b>Region Skåne</b> ca 1 215 000	33 kommuner	Bildades 1999, men var en del av försöksverksamhet sedan 1997. *	Första utvecklingsprogrammet kom 9 mån efter bildandet av regionen, nuvarande antogs 2009	Ett livskraftigt Skåne genom bl. a. Öresundsintegration Minskad miljöpåverkan Ökad delaktighet för att minska utanförskap
<b>Södra Småland</b> ca 180 000	8 kommuner & Landstinget i Kronobergs län	Regionförbundet Södra Småland bildades 2007	Mötesplats Södra Småland antogs 2006	Entreprenörskap och hållbar utveckling
<b>Regionförbundet Sörmland</b> ca 266 000	9 kommuner & Landstinget i Södermanland	Regionförbundet Sörmland bildades 2003. 2004 blev förbundet ett samverkansorgan	Sörmland – helt enkelt! Antogs 2007 (region.sormland.se)	Det ska vara enkelt att förverkliga sina ambitioner, idéer och framtidsplaner i Sörmland. (region.sormland.se)
<b>Regionförbundet Uppsala län</b> ca 327 000	8 kommuner & Landstinget i Uppsala län	2003	Uppländsk drivkraft antogs 2006, år 2008 antogs den första reviderade RUP:en	Visionen: "Uppsala län ska vara en attraktiv kunskapsregion i Europa med hållbar tillväxt som ledstjärna."
<b>Region Värmland</b> ca 273 000	16 kommuner & Landstinget i Värmlands län	Bildades 2007 som ett samverkansorgan, men började som ett kommunalförbund redan 2001	2008 antogs det första regionala utvecklingsprogrammet Värmland växer – och känner inga gränser	Aktiviteter för att stärka det regionala ledarskapet, forskning, entreprenörskap, klusterutveckling och kompetensförsörjning
<b>Region Västerbotten</b> ca 257 000	15 kommuner & Landstinget i Västerbottens län	2008	2007	IT-utveckling, transport-, utbildning- och turismfrågor, och en av visionerna är att regionen år 2013 ska ha 270000 invånare
<b>Västra Götalandsregionen</b> ca 1 558 000	49 kommuner	Bildades 1999 genom en sammanslagning av tre Landsting *		Livskraftigt och hållbart näringsliv, kompetens och kunskapsutveckling, infrastruktur och kommunikationer, kultur och hälsa.
<b>Regionförbundet Örebro</b> ca 275 000	12 kommuner & Landstinget i Örebro län	2006	Arbete med Regional utvecklingsplan pågår, och denna förväntas fastställas under 2010	Kultur och social välfärd är två av frågorna som behandlas i programmet
<b>Regionförbundet Östsmå</b> ca 421 000	13 kommuner & Landstinget i Östergötlands län	2002	Det Regionala utvecklingsprogrammet Östgötaregionen 2020 antogs 2006	Frågor som berör bland annat utveckling av både landsbygd och storstad i Östergötland samt kultursatsningar och infrastruktur och kommunikationer

\* Från och med valet 2010 är regionen beviljad att tillsammans med landstinget bilda regionkommun och den nya organisationen träder i kraft 2011

*Tabell : Sammanställning av de 16 samverkans- och självstyrelseorgan som tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen i Sverige idag. (Sammanställning gjord av författaren baserad på rapporten "Regioner på frammarch", skriven av Kristoffer Staaf för Sveriges kommuner och Landsting, SKL, 2009)*

### 3.3.4. Nämnder och Avtal

En annan samverkansform mellan kommuner eller landsting är gemensam nämnd (Regeringskansliet, 2006). Den form av gemensam nämnd som är aktuell för fysisk planering regleras i kommunallagen. En gemensam nämnd kan bildas av två eller flera kommuner och sköter uppgifter som är gemensamma för de ingående kommunerna, befogenheter för nämnden anges i överenskommelse mellan kommunerna (SOU 2007:11, s 118).

Samverkan genom avtal regleras inte av några särskilda regler, utan kan upprättas mellan kommuner efter behov (SOU 2007:11, s 119 ).

#### *Samverkan Skåne Sydväst, SSSV*

består av 10 kommuner som ingår i ett informellt kommunnätverk, där kommunledningsrepresentanter träffas o diskuterar kommunövergripande utvecklingsfrågor 4gångar/år, samt på förberedande möten. Samarbetsfrågor som behandlas är gymnasieutbildning, byggande och underhåll av vägar och järnvägar, samarbete inom näringslivet, och marknadsföring av regionen. Nätverket jobbar också med en sammanställning av planerade vindkraftsprojekt och sammanställande av översiktsplanerna. Frågor som rör bostäder, även studentbostäder och bredband, d v s utbyggnad av IT-infrastruktur behandlas inom nätverket. Malmö och Lund turas om att sköta sekreterarskap och administration. Redovisning sker i rapportform. En förutsättning för samarbetet är att kommunerna ser sig som en del av en gemenskap med samma problem och förutsättningar, vilket i det här fallet är främst bostads- och kommunikationsproblem till följd av ökad tillväxt.

Olika rapporter tas fram för att understryka och kolla vilka behov som finns inom regionen, t.ex. i frågor om rekreationsmöjligheter och attraktiva boendemiljöer. Resultatet av samarbetet är att kommungränserna minskar i betydelse (Boverket, 2003, s 9-18).

#### *Södertörn och Västra Mälardalsgruppen*

Är exempel på informella mellankommunala samarbeten där planeringen skett i ett vidare perspektiv än bara inom den egna kommunen. Denna delregionala planeringsnivå kan ses som en brygga mellan regional planering och översiktsplanering (Boverket, 2003, s 19-40). *Planerargruppen på Södertörn*, ett samarbete mellan 8 kommuner, ser sig som starka tillsammans och ser ett positivt utfall av samarbetet i förhållandet med samarbetet i RUFS, då "*kommunernas förslag till stor del tillgodosetts.*" (Boverket, 2003, s 28) En planerargrupp träffas sex gånger om året och politikergruppen träffas fyra gånger. Kommunerna svarar i vissa fall gemensamt på remisser (Boverket, 2003, s 19-30). *Västra Mälardalsgruppen* var ett visionssamarbete som startade i början på 1990-talet. Medlemmar i gruppen var tjänstemän från ett tiotal kommuner i tre län (Västmanlands, Södermanlands och Uppsala län). Initiativtagare var bl a länsstyrelserna i Västmanlands och Södermanlands län. Målet med samarbetet var att få fram en gemensam vision som skulle fungera som utgångspunkt för fortsatt samarbete. Samarbetet upphörde år 2000 efter

att förslaget till gemensam vision sänts på remiss, och inte antogs gemensamt av kommunerna. Utvärderingar sa att utbildnings- och infrastruktursamarbetet fungerat bra, och under samarbetet löstes en del bostadsfrågor i o m bättre kommunikationer till mindre kommuner i regionen. De främsta problemen som stöttes på i samarbetet beskrivs som skillnaderna mellan kommunerna i storlek, personal och ekonomiska resurser, vilket påverkade deras möjligheter att genomföra samarbetet på samma villkor (Boverket, 2003, s 31-40).

#### *Västerbottens län*

visar exempel på ett otypiskt sätt för länsstyrelser att jobba, nämligen genom ett informellt samarbete med 140 olika företrädare för kommuner, landsting, länsstyrelse, näringsliv, universitet och intresseorganisationer i 6 olika samverkansgrupper. Det här samarbetet är svar på uppdraget *"att regionalisera de nationella miljökvalitetsmålen"* (Naturvårdsverket, 2007a, s 11) och utvärderas som ett lyckat samarbete som har lett till tvärsektoriella kontakter och konkreta aktiviteter som innefattar lärande om hållbar utveckling, hållbart byggande, hållbara transporter och miljöinriktad upphandling (Naturvårdsverket, 2007a, s 11).

### 3.3.5. Lokala projekt

#### *Örestad*

Ullstad (2008, s39) ger ett exempel på en *"stark politisk vilja och en organisation där sektorsbarriärerna tagits bort"* i Örestad söder om Köpenhamn i Danmark. En ny stadsdel byggs upp kring metron vilken byggts redan initialt medan bebyggelsen får växa fram successivt. Att bygga metron först hade inte varit möjligt om man inte tagit tag i projektet med ett helhetsgrepp. Trafiksektorn hade inte satsat så stort och byggt en kommunikativ led där det inte finns, och inte kommer att finnas på många år, befolkningsunderlag, och därmed ekonomisk täckning för att stödja en sådan satsning. Hade inte metron funnits så hade inte området varit attraktivt för exploateringssektorn. Trafiken och bebyggelsen är beroende av varandra och utan den här sektorsövergripande samverkan hade inte projektet kunnat genomföras med samma framgång (Ullstad, 2008, s 39).

#### *Höjeåprojektet*

Höjeåprojektet 1991-2003 är en miljöatsning som drevs av kommunerna Lomma, Lund och Staffanstorp och hade som syfte att *"... begränsa näringsämnestransporter till Öresund, att gynna växt- och djurliv i åkerlandskapet samt att öka tillgängligheten till ån"* (Staffanstorp kommun, 2007). Ett nytt Höjeåprojekt genomförs 2007-2014 för en vidareutveckling av ån. Projektet drivs av ekologgruppen i Landskrona som samarbetar med tjänstemän från de tre kommunerna, representanter för lantbrukarna, handläggare på Jordbruksverkets vattenenhet samt länsstyrelsens miljöenhet (Staffanstorp kommun, 2007).



# AKTÖRER

# VERKTYG

## INTERNATIONELL NIVÅ

**Kommittén för regional utvecklingsplanering**  
Nationella experter och företrädare för kommissionen (EU-lagstiftningen, 2004) .

**Europeiska kommissionen**  
Utarbetar förslag till nya EU-lagar, och ansvarar för genomförandet av EU-parlamentets och rådets beslut

**Regionkommittén**  
Rådgivande organ inom EU som jobbar för att minska klyftorna mellan EU:s medlemsländer i frågor som rör sammanhållningspolitik, grannskapspolitik och transporter, miljö och folkhälsa, kultur och utbildning, grundläggande rättigheter mm. (Regionkommittén, 2009, s 7 ).

**ESDP** European Spatial Development Perspective är ett icke bindande dokument upprättat av Kommittén för regional utvecklingsplanering med syfte att förbättra samarbetet inom sektorspolitik. ESDP arbetar med den regionala utvecklingsplaneringen i EU (EU-lagstiftningen, 2004) .

**EU:s Strukturfonder**  
ERUF - Europeiska regionala utvecklingsfonden "... har till uppgift att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i EU genom att utjämna regionala skillnader" (Europeiska kommissionen, 2008)  
ESF - Europeiska socialfonden

**Europeiska Landskapskonventionen** Riktlinjer för skydd, förvaltning och planering av landskapet (Riksantikvarieämbetet, 2008)

**EU:s strategi för hållbar utveckling - Lissabonstrategin**

**ESPON, European Spatial Planning Observation Network**, är ett program som analyserar och beskriver den rumsliga utvecklingen i transnationella projekt. Programmet är lanserat av den Europeiska kommissionen. (Boverket, 2008b, s 3)

**ERUF** Europeiska Regionala utvecklingsfonden, kallas även

**REGIONALFONDEN** och finansierar insatser inom infrastruktur, sysselsättning, lokal och regional utveckling och jobbar för att minska den regionala obalansen inom EU. (Tillväxtverket, 2009e)

## NATIONELL NIVÅ

**Regering och Riksdag**

**Ansvarskommittén**

**Boverket**

**Naturvårdsverket**

**Vägverket**

**Riksantikvarieämbetet**

**Tillväxtverket**

**SKL - Sveriges Kommuner och Landsting**

**Nationell Strategi**

**Nationella Mål**

**PBL - Plan och Bygglagen**

Användningen av mark och miljö i Sverige styrs av Plan och Bygglagen och Miljöbalken (Region Skåne, 2009b, s 18).

**Miljöbalken**

## REGIONAL NIVÅ

**Länsstyrelsen**

**Regioner**

**Regionalplaneorgan**

**Samverkansorgan**

**RUS - Regionalt Uppföljnings System för nationells miljömål**, är ett samverkansorgan som ska stödja, vägleda och samordna länsstyrelsernas arbete med miljömålsuppföljning. (RUS, u.å.)

**Regionplan - Fysisk planering** anger grunddragen i användningen och fungerar som vägledande för kommunalt planarbete för en hållbar samhällsutveckling (Regionplanekontoret Stockholm, 2005, s 30).

**RUP - Regional Utvecklingsplan** - en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete (SFS 2007:713, s 2)

**RTP - Regional Tillväxtplan**

**BRP - Bruttoregionprodukt** mäter tillväxten på regional nivå, den regionala motsvarigheten till BNP. (Tillväxtverket, 2009b)

Regionala miljömål  
Klimatinventeringar, klimatmål  
Folkhälsoplaner  
Jämställdhets och integrationsplaner  
Länstrafikplaner

## LOKAL NIVÅ

**Kommunen**

**Boende - Medborgare**

**ÖP Översiktsplan**

**LUP Lokal Utvecklingsplan**

**LPU LångtidsPlanerat Underhåll**

**LTP Lokalt Tillväxtprogram**

**Visioner och Fördjupningar**

*Figur. Sammanställning av samverkan i olika nivåer. (Sammanställning av författaren)*

## 4. Diskussion

### 4.1. Landskapet i regional planering

I kapitel 7 i PBL finns 8 paragrafer om regionplanering, det här kan jämföras med 34 paragrafer om bygglov, rivningslov och marklov, eller 36 paragrafer om detaljplaner.

Europeiska landskapskonventionen förutsätter en planeringssamverkan för att landskapsperspektivet ska kunna tillgodoses i planeringen. En regional planering sträcker sig över gränserna på samma sätt som landskap sträcker sig över kommungränserna. Det är idag en självklarhet att enskilda invånare inte håller sig inom den egna kommungränsen för rekreation, arbete och nöje, och det borde vara lika självklart att planera utanför den egna kommungränsen i samverkan med andra kommuner.

En ökad planering på regional nivå behöver inte betyda slutet för det kommunala planmonopolet utan borde istället ses som en utveckling och ett stöd för den kommunala planeringen. Stöddokument och strategier från regional planeringsnivå kan vara en bro till fungerande kommunala samarbeten där alla får samma förutsättningar. Som Naturvårdsverket (2007a, s 15) nämner är stöddokument som regionala utvecklingsplaner och tillväxtplaner ett redskap, vilket kan få myndigheter att i större utsträckning ge samma svar på samma frågor. Det ökar förtroendet för myndigheterna. Ett ökat förtroende för planeringsinstanser kan också öka viljan hos medborgarna att medverka i samhällsplaneringen. Demokratin omnämns som en viktig del i landskapskonventionen, där invånarna får ökat inflytande, vilket också leder till en hållbar social utveckling (Riksantikvarieämbetet, 2008, s 5).

Boverket (2005, s 13) är av åsikten att den lokala demokratin kan bli lidande i större regioner. Detta som en följd av tidsbristen i och med längre pendlingsavstånd. Vidare menar Boverket att det råder ökad risk för sovstadssystem där samhörigheten med området där man bor eller jobbar minskar, och de ökade transporterna orsakar också miljöpåfrestningar. Bland positiva förändringar som kommer av regionsförstoring nämner Boverket möjligheten att i större grad kunna välja boendemiljö, att arbetskraften hittar rätt arbetsplats och möjligheten att utveckla miljövänliga transportmedel ökar.

Sören Häggroth (2010) menar att kommunsamverkan inte fungerar idag, även om samarbetet har ökat. Så många som 80% av kommuncheferna anser att kommunsamarbetet behöver byggas ut, och Häggroth ger som förslag ett bildande av regionala bolag som samverkar inom IT, rekrytering och löneadministration. Statsbidrag kan delas ut till kommuner i samverkan vilket skulle stimulera till fler samarbeten, och Häggroth talar även om en frivillig regional skatteutjämning där skattemedlen skulle fördelas över regionen efter behov och förutsättningar. Om inte en samverkan kommer igång på allvar menar Häggroth att vi har en *"successivt utarmad samhällsservice i*

*avfolkningskommunerna*” att vänta, vilket han anser skulle kunna förhindras om ett samarbete inleddes.

Med hjälp av att titta på strategier och mål som finns idag, både på EU- och nationell nivå, exempelvis Europeiska Landskapskonventionen, kan planeringssamverkan mellan olika sektorer göras möjlig i större utsträckning. Ju fler sektorsövergripande projekt, likt exemplet i Örestad, som genomförs och utvärderas, desto mer erfarenhet och referenser inom området får vi. Förhoppningsvis ger det en ökad vilja att planera över gränserna och en ökad förståelse för hur en planeringssamverkan kan fungera.

För att uppnå målen i landskapskonventionen är det många aktörer som ska förstå och implementera nya arbetsmetoder och vanor i sitt dagliga arbete och lämna gamla invanda hjulspår. Ett omfattande informationsarbete krävs på alla nivåer för att det ska finnas en möjlighet att nå en fungerande samverkan mellan olika nivåer i planeringen.

## 4.2. För vem är regional planering?

I litteraturen jag studerat framkommer både problem och fördelar med regionala samarbeten, och det anser jag vara självklart, i ett så tidigt stadium som vi trots allt befinner oss i vad gäller planeringsfrågor på den här nivån. Det är svårt att lägga ihop utvärderingar av olika samarbeten och utifrån dessa få fram vad som fungerar bra och mindre bra eftersom alla olika samarbeten har olika och unika förutsättningar. Min åsikt är att vi måste behandla den framtida övergripande planeringen i regionala samarbeten utifrån varje unikt fall och inte se till ett fåtal exempel och utifrån dessa godkänna fler och fler samarbeten, vilket regeringen idag gör när ett stort antal nya regionkommuner godkänns. Jag tror på en framgång i informella och formella samarbeten mellan kommuner och i hela län och regioner, men det är viktigt att den lilla enheten finns kvar i det stora.

I Västra Götaland finns en tydlig ansvarsfördelning inom regionen, uppgifterna är klart uppdelade mellan regionen och länsstyrelsen och ansvaret för en hållbar utveckling ligger på dem båda. Skåne har ett informellt samarbete mellan länsstyrelse och självstyrelseorgan, vilket de anser fungerar bra och råder andra till att efterfölja. Inga formella möten behöver ta tid i anspråk och samarbetet blir effektivare.

### *Regionfrågan utreds vidare*

Som en del av framtidens kår av planerare kommer vi landskapsarkitekter också att arbeta med frågan om hur planeringen ska gå till på olika nivåer. En del i vårt arbete kommer att vara att tillämpa de nya förutsättningar som bland annat ratificeringen av den Europeiska Landskapskonventionen kommer att innebära. Frågan om regioner och bildande av nya regionkommuner i Sverige är ett ämne vi troligtvis kommer att få följa under ganska många år framöver. Beslutande organ diskuterar saken fram och tillbaka och förhoppningsvis kommer de till slut fram till svar som vi kan använda oss av i vår framtid som planerare i Sverige.

*"Regeringen har vid dagens sammanträde beslutat att ge särskilde utredaren Mats Sjöstrand tilläggsdirektiv att vidare utreda de ansökningar om ändrad landstingsindelning som tidigare inkommit till regeringen och som Kammarkollegiet behandlat. Kammarkollegiet föreslog just att frågeställningen skulle utredas vidare innan regeringen kan ta ställning till ansökningarna."*  
(Regeringskansliet, 2010)

# Referenser

Boverket, (2003), *Sektorssamordning! Exempel från mellankommunalt och regionalt samarbete inom fysisk samhällsplanering*, Karlskrona: Boverket

Boverket, (2005a), *Metodutveckling för regionala utvecklingsprogram*

Boverket, (2005b), *Är Regionförstoring hållbar?* Karlskrona: Boverket

Boverket, (2005c), *Metodutveckling för regionala utvecklingsprogram*

Boverket, (2007), *Arbete med regionförstoring – Exempel från översiktlig planering i Ånge, Vallentuna och Helsingborg*

Boverket, (2008a), *Regelsamling för hushållning, planering och byggande*, Upplaga:8, Elanders Sverige AB

Boverket, (2008b), *En översikt av ESPON – trender, sektorspolitik och analytiska redskap*

Boverket, (2009), Hemsida, [online] Tillgänglig via: <http://www.boverket.se/Om-Boverket/Pressrum/Boverket-i-korthet/> [2010-03-14]

Boverket, (u.å.), Hemsida, [online]  
Tillgänglig via: <http://www.boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Regionplanering/> [2010-03-10]

Europeiska kommissionen, (2008) , Hemsida [online] Tillgänglig via: ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/feder/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_sv.htm)) [2010-03-18]

Europeiska kommissionen, (2010), [online] Tillgänglig via: [http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index\\_sv.htm#comm](http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index_sv.htm#comm)

EU-lagstiftningen, (2004), Hemsida, [online] Tillgänglig via: ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/management/g24401\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_sv.htm)), [2010-03-14]

Häggroth, Sören, (2005), *Staten och kommunerna*, Ansvarskommittén

Häggroth, Sören, (2010-02), *Debatt: Samverka eller gå samman, Dagens samhälle* nr 6/10, [online], Tillgänglig via: <http://www.dagenssamhalle.se/zino.aspx?articleID=17412> [2010-02-18]

Länsstyrelsen i Skåne län, (2009), *Bostadsläget i Öresundsregionen Slutrapport* (2009), Redaktörer: Birgitta Wadkvist, Cecilia von Schéele, Ödeshög: AB Danagårds Grafiska

Naturvårdsverket, (2007a), *Sju råd för regional hållbarhet*, Åtta45

Naturvårdsverket, (2007b), Hemsida [online], Tillgänglig via:  
[http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Detta-ar-naturvard/Internationella-konventioner-om-naturvard/skydd-och-skotsel-av-landskapet/\[2010-03-19\]](http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Detta-ar-naturvard/Internationella-konventioner-om-naturvard/skydd-och-skotsel-av-landskapet/[2010-03-19])

NUTEK, (2005), *Att se det gamla i det nya - Handbok i regional klusteranalys*, R 2005:16, Stockholm: Erlanders

NUTEK, (2008), *Samverkan för tillväxt Regionala tillväxtprogrammen 2007*, Danagårds Grafiska

Regeringskansliet, (2006), Hemsida, [online]: Tillgänglig via:  
(<http://www.sweden.gov.se/sb/d/1906/a/12267>) [2010-03-09]

Regeringskansliet, (2007), Hemsida, [online]: Tillgänglig via:  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/8814>, ) [2010-03-14]

Regeringskansliet, (2008), Hemsida, [online], Tillgänglig via:  
(<http://www.sweden.gov.se/sb/d/1892/a/12421>) [2010-03-09]

Regeringskansliet, (2009), Hemsida, [online], Tillgänglig via:  
<http://www.regeringen.se/sb/d/9724/a/91345> [2010-03-20]

Regeringskansliet, (2010), Hemsida, [online], Tillgänglig via:  
(<http://www.regeringen.se/sb/d/12757/a/139489>, [2010-02-15]

Region Hallands nyhetsbrev, (2010), [online] (nr 1, 2010) Tillgänglig via:  
[http://www.regionhalland.se/dynamaster/file\\_archive/100120/50b06a9ff052aaacc87e957ea3923852/Nyhetsbrev\\_Regionbildning\\_1-10.pdf](http://www.regionhalland.se/dynamaster/file_archive/100120/50b06a9ff052aaacc87e957ea3923852/Nyhetsbrev_Regionbildning_1-10.pdf) [2010-03-06]

Regionförbundet i Kalmar län, (2009), Hemsida [online] Tillgänglig via:  
(<http://www.kalmar.regionforbund.se/sv/Verksamheter/Miljo/NoOil1/>) (2010-03-04)

Regionförbundet Södra Småland, (u.å.) Hemsida [online] Tillgänglig via:  
(<http://www.rfss.se/Historik.aspx>, [2010-03-04]

Regionplanekontoret, Stockholms läns Landsting, (2005), [online], *Tre perspektiv på regional planering – RUP, ESDP och PBL*, Tillgänglig via: <http://www.rtk.sll.se/Publikationer/?serie=Promemoria&scope=Publikationer&list=true> [2010-03-20]

Regionkommittén, (2009), *Att bygga Europa i partnerskap*

Region Skåne, (2009a), *Regionalt utvecklingsprogram för Skåne 2009-2016*, AM-tryck

Region Skåne, (2009b), *Markanvändning i Skåne*, (2009), Elanders

Region Skåne, (2009c) Hemsida [online] Tillgänglig: (<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=9004>, [2010-03-04]

Riksantikvarieämbetet, (2008), *Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige*, [online], Tillgänglig via: [http://www.raa.se/cms/extern/kulturarv/landskap/europeiska\\_landskapskonventionen.html](http://www.raa.se/cms/extern/kulturarv/landskap/europeiska_landskapskonventionen.html) [2010-03-19]

Riksantikvarieämbetet, (2009a), Hemsida [online], Tillgänglig via: (<http://www.raa.se/cms/extern/samhallsbyggnad.html> [2010-03-14]

Riksantikvarieämbetet, (2009b), Hemsida [online] Tillgänglig via: [http://www.raa.se/cms/extern/aktuellt/nyheter/nyheter\\_2009/oktober/europaradskonferens\\_och\\_landskapspris.html](http://www.raa.se/cms/extern/aktuellt/nyheter/nyheter_2009/oktober/europaradskonferens_och_landskapspris.html) [2010-03-19]

Riksantikvarieämbetet, (2010), Hemsida [online] Tillgänglig via: [http://www.raa.se/cms/extern/aktuellt/nyheter/nyheter\\_2009/december/landskapskonventionen.html](http://www.raa.se/cms/extern/aktuellt/nyheter/nyheter_2009/december/landskapskonventionen.html) [2010-03-19]

RUS,(u.å.) Hemsida [online], Tillgänglig via: <http://www.rus.lst.se/vadarrus.html> [2010-03-25]

South Baltic Programme, (u.å.), [online], Tillgänglig: ([http://www.regionforbundet.se/Documents/South-Baltic/SouthBaltic\\_SE\\_version.pdf](http://www.regionforbundet.se/Documents/South-Baltic/SouthBaltic_SE_version.pdf)) [2010-03-17]

Staaf Kristoffer, (2009), *Självstyrelse- och samverkansorgan för regional tillväxt och utveckling - Läget i landet*, SKL

SKL, Sveriges kommuner och Landsting, (u.å.), Hemsida, [online]  
Tillgänglig: [BinaryLoader.axd?OwnerID=8ff19ced-4f86-417a-ae6d-b9b64f56d82f/BinaryLoader.axd?OwnerID=8ff19ced-4f86-417a-ae6d-b9b64f56d82f&OwnerType=0&PropertyName=EmbeddedFile 21912581-8ce1-4ba6-b8e1-423de10e2586&FileName=Regioner\\_pÅ¥\\_frammanch\\_klickbar\\_karta.pdf&A](http://www.skl.se/BinaryLoader.axd?OwnerID=8ff19ced-4f86-417a-ae6d-b9b64f56d82f/BinaryLoader.axd?OwnerID=8ff19ced-4f86-417a-ae6d-b9b64f56d82f&OwnerType=0&PropertyName=EmbeddedFile 21912581-8ce1-4ba6-b8e1-423de10e2586&FileName=Regioner_pÅ¥_frammanch_klickbar_karta.pdf&A) [2010-03-10]

SKL, (2005), Sveriges kommuner och Landsting, , Hemsida, [online]  
Tillgänglig via: ([http://www.skl.se/web/Om\\_SKL.aspx](http://www.skl.se/web/Om_SKL.aspx)) [2010-03-17]

Staffanstorps kommun, (2007), Hemsida [online] Tillgänglig via:  
(<http://www.staffanstorps.se/primarnavigering/miljonatur/naturvard/naturvardsprojektikommunen.4.743d22f4115f53f498b800060673.html>) [2010-03-14]

Tillväxtverket, (2009a), Hemsida, [online], Tillgänglig via:  
(<http://publikationer.tillvaxtverket.se/ProductView.aspx?id=1366>) [2010-03-19]

Tillväxtverket, (2009b) , Hemsida, [online], Tillgänglig via:  
(<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/faktaochstatistik/omregionalutveckling.4.21099e4211fdb8c87b800017593.html>) [2010-03-19]

Tillväxtverket, (2009c) Hemsida, [online], Tillgänglig via:  
(<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/faktaochstatistik/omregionalutveckling/regionforstoring.4.21099e4211fdb8c87b800017150.html>) [2010-03-19]

Tillväxtverket, (2009d) Hemsida, [online], Tillgänglig via:  
(<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/faktaochstatistik/omregionalutveckling/regionfamiljer.4.21099e4211fdb8c87b800017833.html>) [2010-03-19]

Tillväxtverket, (2009e), Hemsida, [online], Tillgänglig via:  
<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/euprogram/omeuprogram/eusregionalutvecklingspolitik.4.21099e4211fdb8c87b800016741.html> [2010-03-25]

Ullstad, Erland (2008), *Hållbar stadsutveckling –En politisk handbok från Sveriges Arkitekter*, Intellecta

Västra Götalandsregionen, (2009), Hemsida [online]  
Tillgänglig: (<http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/start sida/Politik/Vastra-Gotalandsregionen---en-region/>) [2010-03-06]



## Lagar, förordningar och utlåtanden

Ansvarskommittén, (2007), *Staten och kommunerna, uppgifter, struktur och relation*, Stockholm, (SOU 2007:11)

Förordning om regionalt tillväxtarbete (2007), Stockholm, (SFS 2007:713)

*Lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län*, (1987), Stockholm, (SFS 1987:147)

Lag om samverkansorgan i länen (2002), Stockholm, (SFS:2002:34)

*Plan- och bygglag* (1987), Stockholm, (SFS 1987:10)

Stockholm stad, Kommunstyrelsen, (2009), Utlåtande 2009:92 RI (Dnr 335-1620/2008)